

פרק 1

שכר בשירות המדינה

1.1

אומדן נתח הוצאות השכר בתקציב המדינה

כ-178 מיליארד שקלים, שהם גם כ-50% מתקציב המדינה, זהו הסכום המוצא ישירות על שכר המשולם בשירות המדינה בצירוף תשלומים אחרים המושפעים מגובה השכר במגזר הציבורי על פי נתוני 2017. ניתן לחלק סכום זה לשלוש קטגוריות שונות לפי סוג ההוצאה:

1. **שכר ישיר:** הוצאות שכר של עובדי מדינה, עובדי הוראה בחינוך הרשמי המועסקים ישירות על ידי משרד החינוך, עובדי מערכת הביטחון וגמלאים.
2. **שכר עקיף:** הוצאות שכר של עובדי ההוראה שאינם מועסקים ישירות על ידי משרד החינוך אך מתוקצבים על ידו, וכן השתתפות בתקציב ההשכלה הגבוהה.
3. **מושפעי שכר:** רכיבים הצמודים לשכר ומושפעים ממנו, כגון סל הבריאות והשתתפות בגביית דמי ביטוח לאומי.

התפלגות הוצאות השכר ומושפעות השכר בתקציב המדינה

במיליארדי שקלים, 2017



1.3

אוכלוסיית הדוח מונה ארבע מערכות: משרדי הממשלה, מערכת החינוך הממשלתית, מערכת הבריאות הממשלתית ומערכת הביטחון.

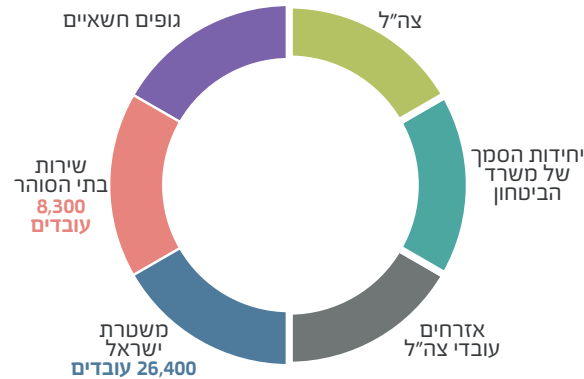
משרדי הממשלה

נתוני 2017



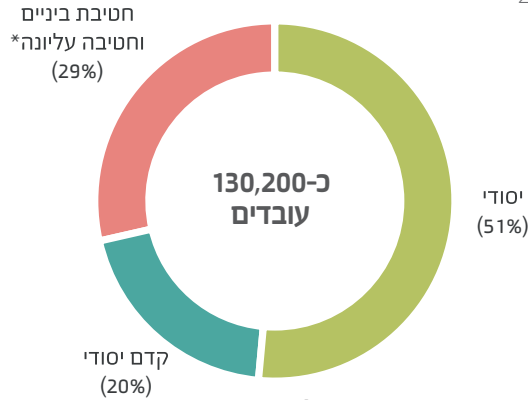
מערכת הביטחון

נתוני 2017



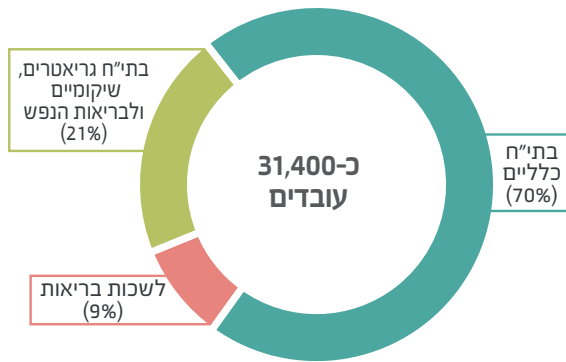
מערכת החינוך הממשלתית

נתוני 2017



מערכת הבריאות הממשלתית

נתוני 2017



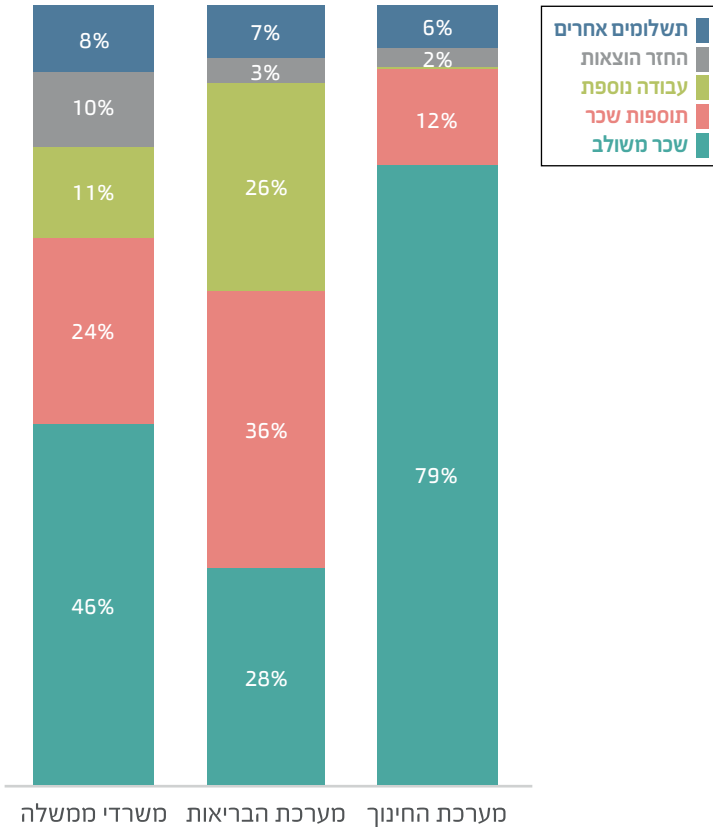
לכל מערכת פרק נפרד בדוח. פרק זה מציג השוואה בין המערכות ונתונים אגרגטיביים המתייחסים לכלל אוכלוסיית הדוח. פירוט נוסף אודות אוכלוסיית הדוח ותיאור המושגים המופיעים בו, ניתן למצוא בנספח מספר 1.

* רוב עובדי חטיבות הביניים והתיכונים אינם מועסקים באופן ישיר על ידי המדינה. סה"כ יש כ-40,000 עובדי הוראה (בעיקר בחטיבות העליונות) שאינם מועסקים ישירות על ידי המדינה אך מתקצבים ומפוקחים על ידי (עובדי עמותות, רשויות מקומיות וכיוצא בזה). ** כ-2,400 עובדי משרד הביטחון (מטה) אינם כלולים בביתוחים המתייחסים למשרדי הממשלה המוצגים בדוח זה. נתוני משרד הביטחון מופיעים בפרק 10 בגרסה המורחבת של הדוח. מקור: אגף השכר, משרד האוצר.

מבנה השכר בשירות המדינה

חמשת רבדי השכר בחלוקה למערכות

שירות המדינה, 2017



מקור: אגף השכר, משרד האוצר

ככלל, מבנה השכר בשירות המדינה מורכב מחמישה רבדים עיקריים: שכר משולב, תוספות השכר, רכיבי העבודה הנוספת, רכיבי החזרי הוצאות ותשלומים אחרים, כאשר סכומם מהווה את השכר ברטו¹.

- שכר יסוד משולב** - מורכב משכר יסוד (כמפורט לכל דירוג בטבלה שמפרסם הממונה על השכר והסכמי העבודה) ותוספות וותק.
- תוספות שכר** - תוספות שכר שנקבעו כחלק מהסכמי שכר. תוספות השכר מתחלקות לכאלו שמשפיעות על חישוב ערך שעת עבודה וכאלו שאינן משפיעות על ערך שעת עבודה.
- עבודה נוספת** - כל רכיבי השכר המשולמים בגין עבודה המתבצעת מעבר לשעות העבודה הרגילות. קטגוריית העבודה הנוספת מורכבת ממספר סוגי רכיבי שכר: תורנויות וכוננויות, שעות נוספות ושכר עידוד המושלם בגין תפוקות מעבר ליעדי הביצוע שהוגדרו לעובד².
- החזר הוצאות** - רכיבי שכר המשולמים בגין הוצאות עובדים על עבודתם כגון שימוש ברכב פרטי לצרכי עבודה בתפקידים מסוימים, קצובת נסיעה בתחבורה ציבורית, טלפון, אי"ל, דמי כלכלה, החזר עבור שכר דירה (לזכאים), החזר עבור שכר לימוד (לזכאים) והחזרים נוספים.
- תשלומים אחרים** - תשלומים כגון דמי הבראה, גילומי מס הכנסה וביטוח לאומי, הפרשי שכר, מענק יובל ומענקים שנתיים נוספים.

פילוח רכיבי השכר לפי המערכות השונות בשירות המדינה מראה כי קיימת שונות גבוהה במרכיבי מבנה השכר בין המערכות. כך למשל, כ-80% מהשכר במערכת החינוך הממשלתית מוגדר כשכר יסוד משולב וסקטור זה גם מתאפיין בחלק הקטן ביותר מהשכר המסווג כתוספות שכר. מאידך, מערכת הבריאות מתאפיינת בתגמולים גבוהים בגין עבודה נוספת (הן ברמה האבסולוטית והן כאחוז מהשכר ביחס למערכות אחרות) בעיקר בשל כוננויות, תורנויות רופאים ומשמרות של סקטור האחיות. כמו כן, תוספות השכר מהוות 36% מהשכר במערכת הבריאות. ניתן לזקוף זאת למבנה השכר המסועף במערכת זו הנובע מהסכמי שכר רבים ומורכבים. משרדי הממשלה מתאפיינים בתגמולים בגין החזר הוצאות גבוהים המהווים במערכת זו כ-10% מהשכר (לעומת 3%-2% במערכות הבריאות והחינוך בהתאמה), וזאת בשל התשלומים הגבוהים הניתנים לעובדי משרדי ממשלה בגין שימוש ברכב פרטי.

1 יצוין כי ישנם חוזים ודירוגים מיוחדים בהם מבנה השכר שונה במעט.
2 להרחבה ראו פרק 6.

1.5

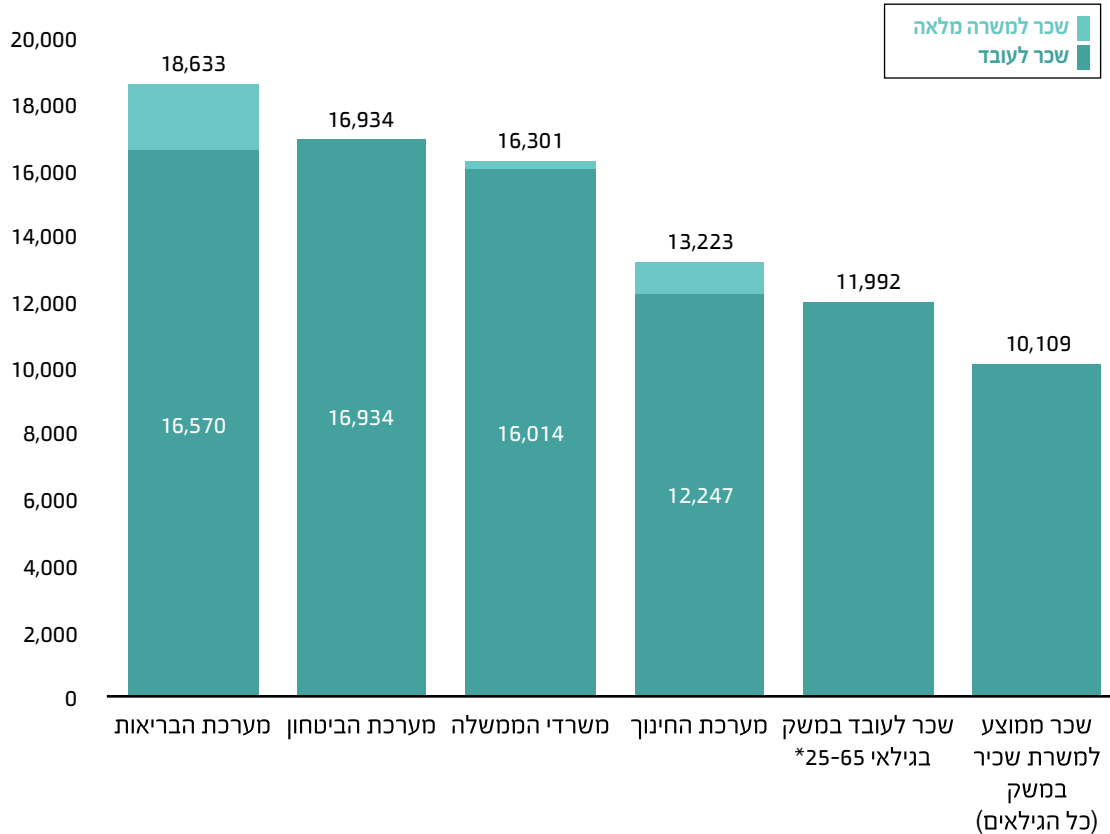
השכר הממוצע בכל מערכות שירות המדינה גבוה מהשכר הממוצע במשק.

מדי חודש מפרסמת הלמ"ס את השכר הממוצע למשרת שכיר על פי נתוני הביטוח הלאומי. נתון זה מחושב על ידי חלוקת סך השכר ברוטו באותו חודש במספר משרות השכירים באותו חודש. מהגדרת משרות שכירים נובע כי השכר החודשי הממוצע למשרות שכירים נמוך מן השכר החודשי הממוצע לשכיה. כמו כן, נתון זה מחושב על בסיס מדגם של כל השכירים במשק, ללא הגבלת גיל. לכן, אף על פי שמקובל להשתמש בשכר למשרת שכיר כאומדן לשכר הממוצע במשק, אנו מציגים נתון נוסף שמחושב על ידי ביטוח לאומי, המציג את השכר לעובד בגילאי 25-65. המשמעות היא שבמקרה שעובד מועסק במספר משרות, ייעשה איחוד ברמת הפרט בחישוב השכר הממוצע.

ניתן לראות שהשכר הממוצע בכל המערכות בשירות המדינה גבוה מהשכר לעובד במשק. במשרדי הממשלה ובמערכות החינוך והבריאות הפער בין השכר הממוצע לעובד לבין השכר הממוצע למשרה מלאה נובע מכך שישנם עובדים המועסקים במשרה חלקית.

השכר למשרה ולעובד לפי מערכת בשירות המדינה ובהשוואה לכלל המשק

שכר ממוצע, שירות המדינה, 2017



*השכר הממוצע לעובד בגילאי 25-65 מתייחס לשנת 2016.

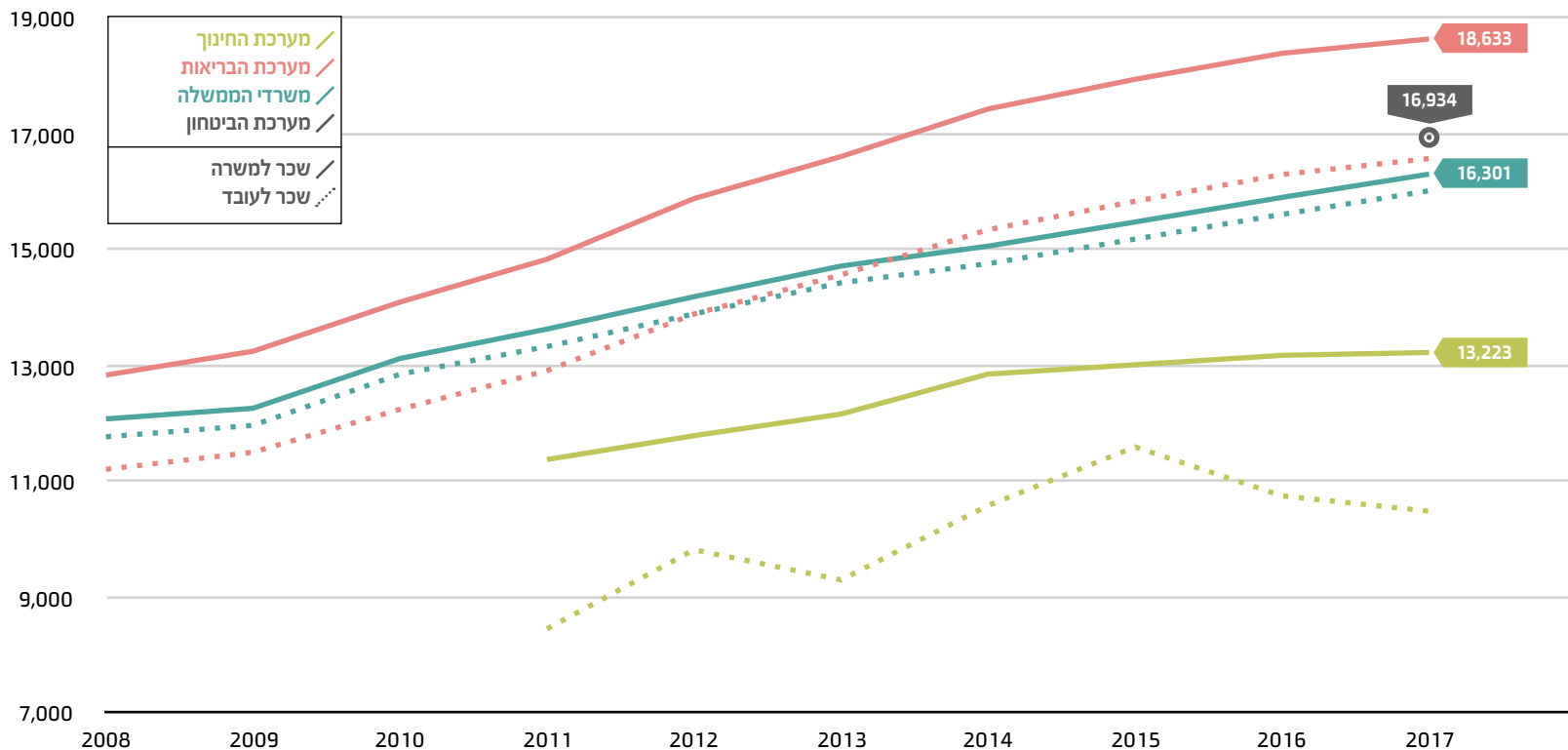
מקור: נתוני אגף השכר, הלמ"ס וביטוח לאומי

1.6

השכר הממוצע במערכת הבריאות גבוה מיתר המערכות, ועולה בקצב הגבוה ביותר.

השכר למשרה ולעובד לאורך העשור לפי מערכת

שכר ממוצע, שירות המדינה, 2008-2017



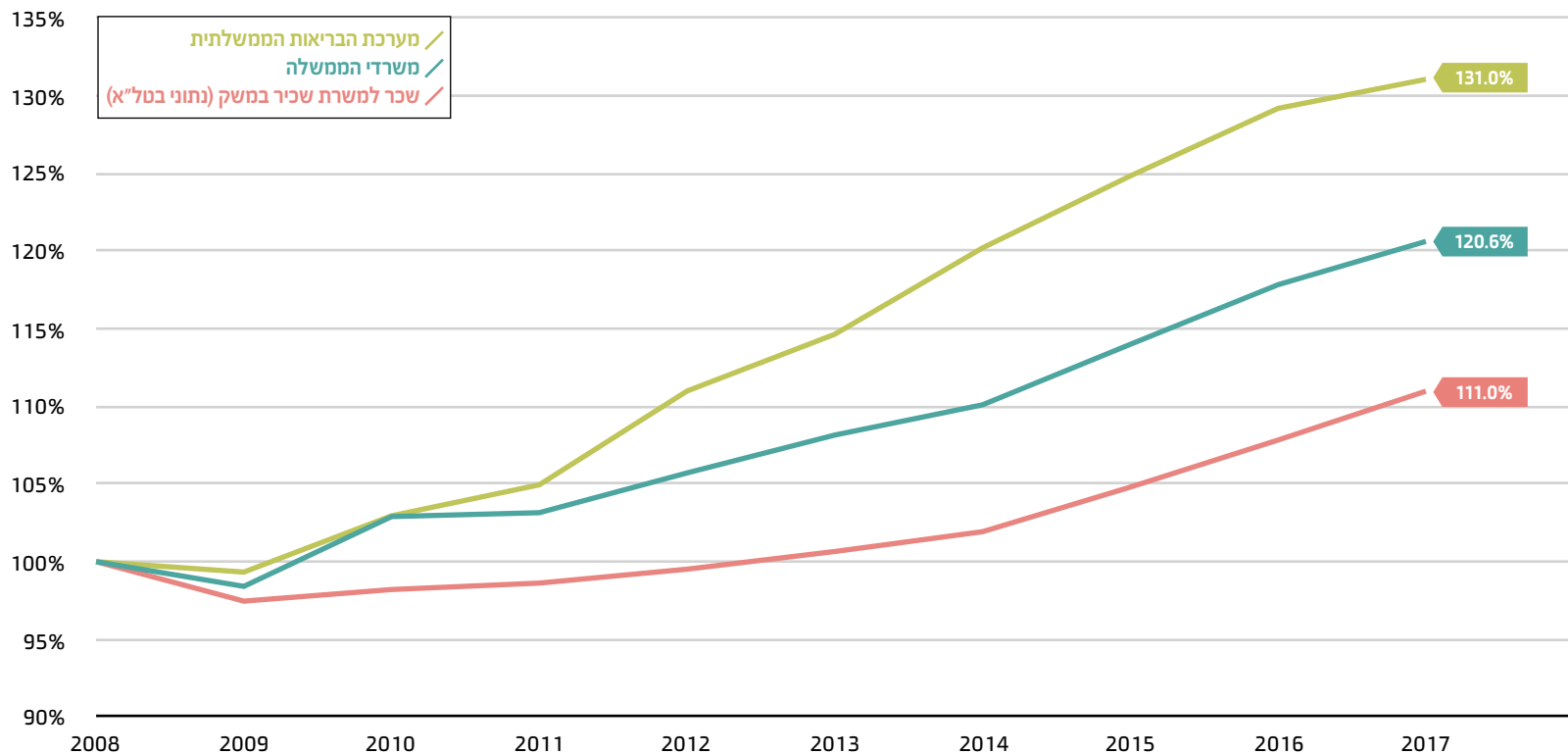
מקור: אגף השכר, משרד האוצר

1.7

בעשור האחרון השכר לעובד במשרדי הממשלה עלה במונחים ריאליים ב-21% ובמערכת הבריאות הממשלתית ב-31%, בעוד השכר הממוצע במשק עלה ב-11% במהלך תקופה זו. במונחים נומינליים, השכר בשירות המדינה³ עלה ב-41% לעומת 25% במשק.

קצב גידול השכר הריאלי לעובד בשירות המדינה, לעומת המשק

שירות המדינה, 2008-2017



3 הכוונה לממוצע של משרדי הממשלה ובתי החולים הממשלתיים (נתוני מערכת החינוך הממשלתית ומערכת הביטחון אינם זמינים לאורך כל שנות העשור ולכן לא נלקחו בחישוב קצב עליית השכר בעשור האחרון ואינם מופיעים בתרשים).

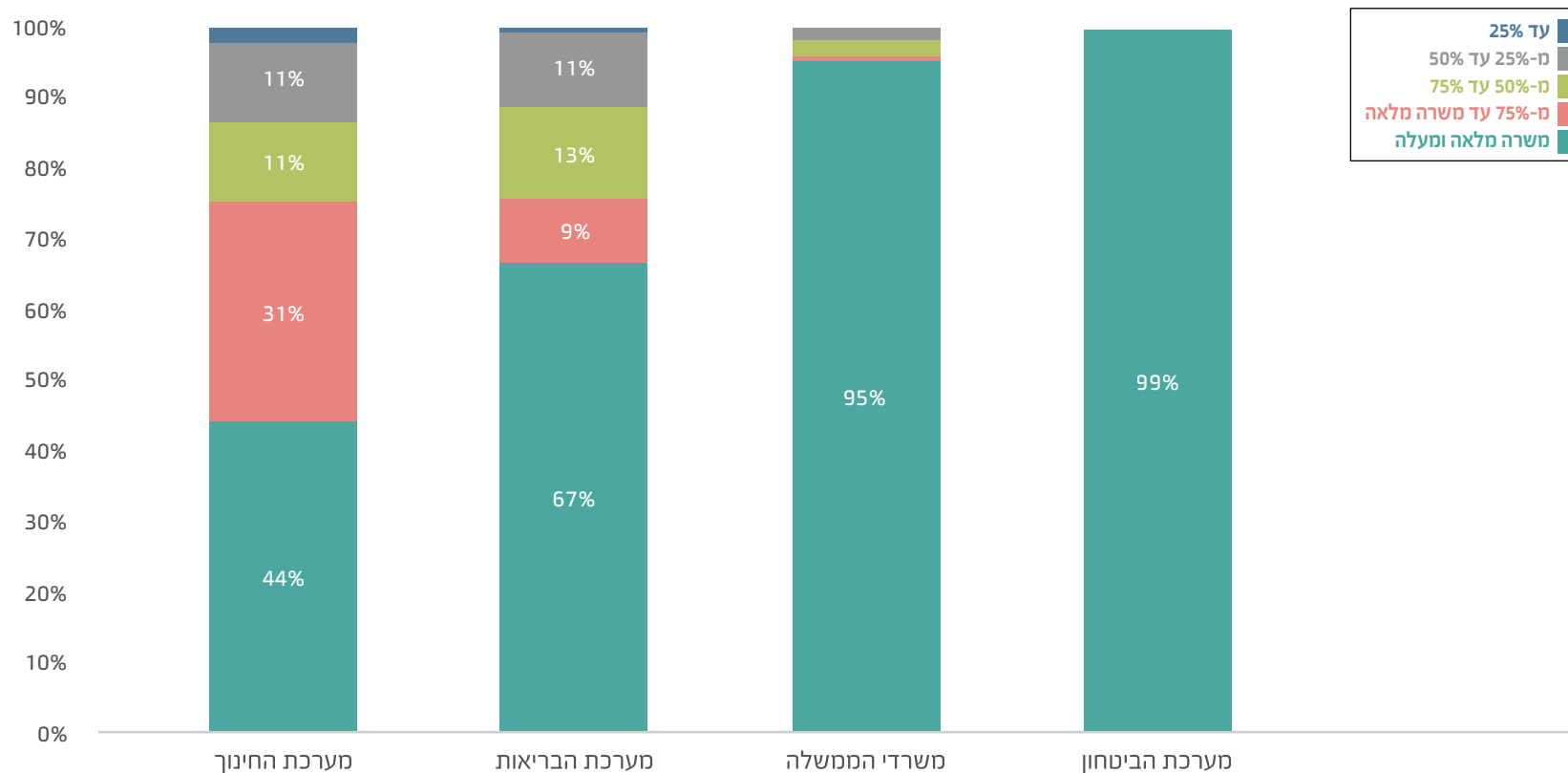
מקור: אגף השכר, משרד האוצר

במערכת הביטחון ובמשרדי הממשלה, רוב מוחלט של העובדים מועסקים במשרה מלאה. במערכות החינוך והבריאות הממשלתיות ישנם עובדים רבים שמועסקים במשרה חלקית.

1.8

אחוז משרה לפי מערכת

שירות המדינה, 2017

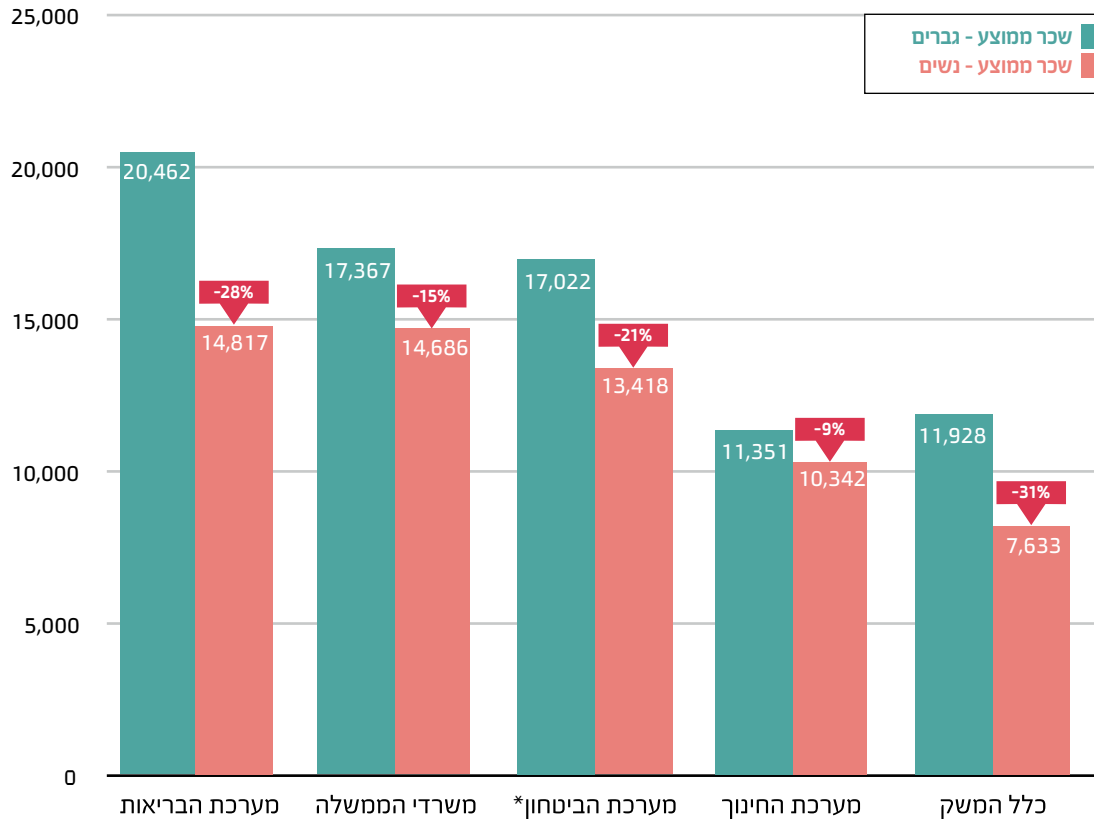


מקור: אגף השכר, משרד האוצר

1.9

פערים מגדריים לפי מערכת

שכר ממוצע לעובד, שירות המדינה, 2017



בשנת 2017, פערי השכר בין גברים לנשים במערכות שירות המדינה נעו בין 9% ל-28%, ואילו בכלל המשק הפער היה 31%.

בשנת 2017, פערי השכר המגדריים בשכר הממוצע לעובד במושרדי הממשלה עמדו על 15% ובכלל המשק 31%. אחת הסיבות להבדלים האלו היא העובדה שבשירות המדינה, שכר העובדים אינו נקבע במו"מ בין המעסיק לעובד בעת תחילת העבודה. לכן, פערי השכר בין המגדרים נמוך באופן משמעותי ביחס לשוק הפרטי. פערי השכר בשירות המדינה נובעים מתמהיל שונה של נשים וגברים בין הדירוגים השונים, כמות (ובהתאמה תגמול עבור) עבודה נוספת, היקף משרה ממוצע ושונות בדרגות בין המגדרים.

בכל אחת מהמערכות המוצגות בדוח מוצגים ניתוחי עומק בנוגע לפערי השכר המגדריים. על מנת לפעול לצמצום חשוב להבין מהם הגורמים העיקריים לקיום אותם הפערים.

במונחים של שכר נטו (בניכוי תשלומי מסים והפרשות עובד ומעסיק לפנסיה, גמל וקרן השתלמות) נראה שפערי השכר לעובד בין גברים לנשים מצטמצמים ל-8.5% בשירות המדינה. ניתן לייחס את הצמצום בפער לכך שבממוצע שכר נשים הינו נמוך משכר הגברים ולכן הן משלמות בממוצע פחות מסים וכן להבדלים בנקודות זיכוי למס הכנסה בין גברים לנשים.

*לא כולל יחידות הסמך של משרד הביטחון והגופים החשאיים.

**מקור: אגף השכר, משרד האוצר. נתוני למ"ס נלקחו מסקר הוצאות משקי בית לשנת 2017.